

Capítulo 33

* * *

La Estrategia y la Lógica del Planeamiento de Fuerzas

Mackubin Thomas Owens

Mackubin Thomas Owens considera los diversos niveles de estrategia y formulación de estrategias y su influencia en la planificación de fuerzas. La estrategia es un instrumento de política tanto en tiempos de guerra como en tiempos de paz. Por lo general, la estrategia militar describe el modo en que se aplicarán los medios militares para alcanzar los fines nacionales. En este sentido, representa un diálogo continuo entre la política, por un lado, y los factores tales como la geografía, la tecnología y los recursos, por el otro. Existe cierta lógica que relaciona la estrategia con la estructura de las fuerzas. Para llevar a cabo una estrategia militar deben cumplirse ciertos requisitos. Para cumplir estos requisitos es necesario identificar y superar los “desafíos operativos” que constituyen los obstáculos que se interponen en el camino y entorpecen la concreción de la estrategia. Para ello, los planificadores determinan las capacidades y los conceptos operativos necesarios y proveen las fuerzas que los posean. Este método es de orden descendente en el que la estrategia ejerce una influencia dominante sobre la estructura de las fuerzas. Es posible que sin una lógica estratégica factores burocráticos y otros factores no estratégicos predominen sobre las decisiones sobre la estructura de las fuerzas.

El término “estrategia” deriva de *strategia*, el arte del general (*strategos*). Si bien el término tiene su origen en la Grecia clásica, la concepción de estrategia como el arte de convocar y emplear fuerzas militares en tiempo y espacio para alcanzar los objetivos de una guerra es relativamente reciente. Desde los tiempos de Machiavello hasta el siglo dieciocho, los escritores habían utilizado un término relacionado, “estratagema”, para referirse a un artificio o a una maniobra destinada a obtener una ventaja mediante la sorpresa.¹, El Barón Antoine Henri Jomini y Carl von Clausewitz, grandes intérpretes de la guerra napoleónica, sentaron las bases de los estudios estratégicos modernos a través de la división del arte de la guerra en la teoría de “el uso de enfrentamientos para el

Mackubin Thomas Owens es Vice-decano de Asuntos Académicos para Materias Electivas e Investigación Dirigida y Profesor de Seguridad, Estrategia y Fuerzas de la escuela de Guerra Nava).

2 La Estrategia y la Lógica del Planeamiento de Fuerzas

objeto de la guerra” (estrategia) y “el uso de las fuerzas armadas en enfrentamientos” (táctica).² Tal como señaló Clausewitz:

La estrategia es el uso del enfrentamiento con fines bélicos. Por ello, el estratega debe establecer una meta para todo el aspecto operativo de la guerra conforme a su objetivo. Dicho de otro modo, el estratega diseñará el plan de la guerra, y, de acuerdo con el objetivo, determinará la cantidad de acciones previstas para alcanzarlo: de hecho le dará forma a la campaña individual y, dentro de una campaña, decidirá respecto a los combates individuales.³

Si bien Clausewitz, Jomini y sus sucesores limitaban el uso del término “estrategia” para referirse a la aplicación de fuerzas militares en tiempos de guerra para lograr los fines de la política, este término se utiliza cada vez más en sentido amplio, de manera que pueda hablarse de niveles de estrategia tanto en tiempos de paz como en tiempos de guerra.⁴ Por lo tanto, habitualmente estrategia se refiere no sólo a la aplicación directa de la fuerza militar en tiempos de guerra, sino también al uso de todos los aspectos del poder nacional en tiempos de paz a fin de impedir la guerra configurando el entorno de seguridad.

Este uso más amplio del término, inevitablemente se superpone con el significado más común del término “política” que se define como 1) los objetivos generales y los procedimientos aceptables que podría seguir una nación; y 2) el curso de acción seleccionado entre alternativas en vista de las condiciones dadas. En su historia militar de Estados Unidos, Allan Millett y Peter Maslowski escriben que la política de defensa es “la suma de las hipótesis, planes, programas y acciones tomadas por los ciudadanos estadounidenses, principalmente mediante el accionar del gobierno, para garantizar la seguridad física de sus vidas, su propiedad y su modo de vida y defenderla contra ataques militares del exterior e insurrecciones locales.”⁵ A los efectos del presente capítulo, la política se refiere principalmente a las metas nacionales generales como por ejemplo, los intereses y los objetivos; la estrategia de los procedimientos alternativos destinados a cumplir tales metas.

Por lo general, la estrategia establece un vínculo conceptual entre los fines nacionales y los recursos escasos, tanto la transformación de dichos recursos en medios en tiempos de paz, como la aplicación de dichos medios en tiempos de guerra. De esta manera se logran tres objetivos.⁶

El primero relaciona los fines de la política con los medios limitados disponibles para lograrlos. Tanto la estrategia como la economía se ocupan de la aplicación de los medios escasos para lograr determinados objetivos. Pero la estrategia implica la presencia de un adversario que se opone de manera activa al logro de los objetivos.

En cuanto al segundo objetivo, la estrategia ayuda a aclarar los fines de la política ayudando a determinar las prioridades teniendo en cuenta los recursos limitados. Si no se determinan las prioridades de los fines que compiten entre sí, todos los intereses y todas las amenazas parecerán ser iguales. Sin una

estrategia, los planificadores se encontrarán en la situación descrita por Federico el Grande: “Quien pretende defender demasiado no logra defender nada.”

Por último, la estrategia define los recursos como los medios que sustentan la política.

Los recursos no constituyen medios hasta tanto la estrategia no determine de alguna manera el modo en que estarán organizados y cómo se emplearán. Los presupuestos de defensa y el potencial humano disponible constituyen recursos.

La estrategia organiza estos recursos en divisiones, brigadas aéreas y flotas, luego los emplea para impedir la guerra o triunfar en caso de que la disuasión fracase.

Si bien la estrategia puede simplemente describirse como el vínculo conceptual entre los fines y los medios, no puede reducirse a un mero ejercicio mecánico. También es un error tratar de reducir la estrategia a un único aspecto, si bien no es inusual que los autores que escriben sobre estrategia lo intenten.⁷ Se trata más bien de “un proceso, una adaptación constante a condiciones y circunstancias cambiantes en un mundo en donde predominan el azar, la incertidumbre y la ambigüedad.” Clausewitz descartó como simplista la reducción de la estrategia a los “principios, normas o incluso sistemas” porque, en realidad, la estrategia “implica pasiones humanas, valores y creencias, pocas de las cuales pueden cuantificarse.”⁸

La estrategia, bien entendida, representa un fenómeno complejo que comprende una serie de elementos. Los más importantes de estos elementos son la geografía; la historia; la naturaleza del régimen político, que incluye elementos tales como la religión, la ideología, la cultura y las instituciones políticas y militares; y los factores económicos y tecnológicos.⁹

Diversos escritores han hecho hincapié en diferentes aspectos de la estrategia. Clausewitz identificó cinco elementos estratégicos: moral, físico, matemático, geográfico y estadístico.¹⁰ Sir Michael Howard definió cuatro “dimensiones de la estrategia”: la dimensión operativa, la logística, la social y la tecnológica.¹¹ A partir de los fundamentos establecidos por Clausewitz y Sir Michael, Colin Gray aportó una lista amplia de 17 factores divididos en tres grandes categorías. Si bien algunos podrían acusarlo de no haber aplicado el principio de la “navaja de Occam” (“*Occam’s razor*”) al problema de estrategia, la lista exhaustiva de Gray demuestra la complejidad de la empresa estratégica.

La primera categoría que propone Gray es “la gente y la política,” en la que trata los factores que contribuyen a “la cultura estratégica”: la gente, la sociedad, la cultura, la política y la ética.

La segunda y la tercera categoría se corresponden con la división que hace Clausewitz del arte de la guerra en “preparación para la guerra” y “la guerra propiamente dicha”. La primera incluye la economía y logística, la organización, la administración militar, la información e inteligencia, la teoría y doctrina

4 La Estrategia y la Lógica del Planeamiento de Fuerzas

estratégicas, y la tecnología. La “guerra propiamente dicha” incluye las operaciones militares, las relaciones y funciones de los comandos, la geografía, el adversario, el tiempo, y la fricción, el azar y la incertidumbre.¹²

Para obtener el resultado deseado, la formulación de la estrategia debe consistir en un proceso iterativo que tenga en cuenta la interacción de todos estos factores. Una estrategia inflexible puede ser peor que la ausencia total de ella, tal como lo descubrieron los alemanes en 1914 y los franceses en 1940. Citando a Gray, *la estrategia es el producto del diálogo entre la política y el poder nacional en el contexto del entorno general de seguridad internacional*.¹³ Para que tenga éxito, la estrategia debe ir adaptándose a medida que factores tales como la tecnología y la disponibilidad de los recursos cambien.

Por ejemplo, si bien la política de Estados Unidos de contener a la Unión Soviética se mantuvo esencialmente constante durante la Guerra Fría, ciertos factores cambiaron. De ahí que sea posible identificar tres períodos estratégicos distintos durante esta Guerra, cada uno de los cuales tuvo sus implicancias operativas y su incidencia en la estructura de las fuerzas.¹⁴ Del mismo modo, es sorprendente la continuidad del concepto estratégico posterior a la Segunda Guerra Mundial aplicado por la Marina de Guerra de Estados Unidos desde su inicio, a fines de la década de los cuarenta, hasta el año 1989, según el cual se destacaba la acción avanzada y ofensiva para asegurar el control marítimo y proyectar el poderío contra la Unión Soviética. Las principales variables durante la Guerra Fría eran los recursos disponibles y la tecnología. De ahí que “en los períodos de restricción presupuestaria o cuando el clima internacional no era favorable para la aplicación del concepto estratégico de preferencia”, la jefatura de la Marina de Guerra se viera obligada a modificar los aspectos particulares de su estrategia restringiendo su orientación ofensiva.¹⁵

Cuando quienes formulan la estrategia y planean las fuerzas no se adaptan a las condiciones cambiantes, pueden surgir serios problemas. Por ejemplo, luego de que los presupuestos de defensa de Estados Unidos habían aumentado durante seis años consecutivos a principios de los ochenta, comenzaron a bajar en el primer año del segundo gobierno de Reagan. A partir del ejercicio económico de 1986, el Congreso se negó a aceptar los motivos del gobierno de turno para justificar más aumentos en el gasto de defensa. No obstante, los planificadores de fuerzas insistieron en tratar estos cambios como desvíos meramente transitorios a la tendencia presupuestaria ascendente. Al no adaptarse a lo que en definitiva se convirtió en un cambio permanente en los recursos disponibles, los planificadores de fuerzas generaron un desequilibrio entre la estrategia y la estructura de las fuerzas y una fisura significativa entre la estructura de las fuerzas planeadas y las reales.

Los presupuestos de defensa continuaron disminuyendo en los años noventa, pero comenzaron a subir desde los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. De todas maneras, el debate principal de hoy en día se centra en el impacto

de la tecnología. ¿Con qué alcance debería modificarse la estrategia y la estructura de fuerzas de Estados Unidos para que refleje los avances de la tecnología informática, los detectores, las armas de ataque de precisión y elementos similares? Los partidarios de la “revolución de asuntos militares” (RMA) exigen una transformación radical de las fuerzas armadas de Estados Unidos.¹⁶ Argumentan que la clase dirigente de la defensa de Estados Unidos continúa siendo esclava burocrática de los servicios militares y sus conceptos estratégicos, obsoletos. Otros, en cambio, advierten que se están moviendo demasiado rápido hacia la adopción de conceptos aún no probados.¹⁷

En todo caso, la estrategia constituye un elemento indispensable de la seguridad nacional. Sin una estrategia, otro elemento cubrirá el vacío. En situación de guerra, las doctrinas de servicio dominarán la conducción de las operaciones si no hay una estrategia en firme. Este estado de situación fue captado por la descripción que hizo Andrew Krepinevich de la Guerra de Vietnam: “una estrategia de táctica”.¹⁸ En tiempos de paz, el planeamiento de la defensa pasa a estar dominada por lo que Samuel Huntington ha llamado “las decisiones estructurales”: imperativos de organización, la política del congreso, etc.¹⁹

Niveles de estrategia

La guerra y el conflicto pueden dividirse en diferentes niveles. Como se indicó anteriormente, Clausewitz hizo una distinción entre la táctica, “el uso de las fuerzas armadas en el enfrentamiento”; y la estrategia, “el uso de enfrentamientos para el objeto de la guerra”. Ahora es común referirse a un nivel intermedio entre la estrategia y la táctica que se ocupa del planeamiento y conducción de campañas para alcanzar metas estratégicas dentro de un teatro de guerra. Consiste en el “nivel operativo de la guerra”.²⁰ El presente capítulo se centra en el nivel estratégico de la guerra y el conflicto, que a su vez se subdivide en más niveles. Los autores generalmente se refieren a la estrategia principal, a la estrategia militar, a la estrategia del teatro de operaciones y a la estrategia de servicio.²¹

Estrategia principal. En su sentido más amplio, la estrategia es, en sí, la estrategia principal. Según lo expresado por Edward Mead Earle:

La estrategia es el arte de controlar y aprovechar los recursos de una nación, o coalición de naciones, incluidas sus fuerzas armadas, con el fin de que efectivamente se promuevan sus intereses vitales y estén asegurados frente a enemigos reales, potenciales o simplemente presuntos. La estrategia de nivel más alto, denominada algunas veces, la estrategia principal, es la que integra las políticas y armamentos de la nación de forma tal que se considera innecesario recurrir a la guerra o bien se recurre a ella con las máximas posibilidades de triunfo.²²

6 La Estrategia y la Lógica del Planeamiento de Fuerzas

La estrategia principal se vincula de manera más directa con la política nacional en el sentido que está diseñada para abarcar todos los elementos del poder nacional (militares, económicos y diplomáticos), a fin de garantizar los intereses y objetivos de la nación. La estrategia principal también hace referencia al enfoque integral de una nación respecto de los asuntos internacionales: aislacionismo o interrupción del enfrenamiento; seguridad cooperativa o colectiva; enfrentamiento selectivo; o primacía.²³

Por último, la estrategia principal puede hacer alusión a una orientación geopolítica, por ejemplo, de tipo “continental” o “marítimo”.²⁴ Independientemente del significado que se adopte, la elección de una estrategia principal causa un efecto mayor en los demás niveles de estrategia y de la estructura de las fuerzas.

Estrategia militar. La estrategia militar se ocupa del uso del poder militar en tiempos de guerra y de paz. En tiempos de paz, la estrategia militar sirve de guía para lo que Samuel Huntington denomina “las decisiones de programa” -la fortaleza de las fuerzas armadas, su composición y *alistamiento* o estado de preparación, la cantidad, tipo y grado de desarrollo de las armas- -y “la postura adoptada” (¿cómo se despliegan las fuerzas armadas en tiempos de paz para impedir la guerra?, lo que Clausewitz denomina “preparación para la guerra”). Durante la guerra, la estrategia militar sirve de guía para el uso de la fuerza militar en consecución de la victoria (la “guerra propiamente dicha” según Clausewitz).²⁵

El enfoque de una nación respecto de su política de seguridad puede adoptar la forma de pluralismo estratégico o bien de monismo estratégico. El primero “. . . requiere de una amplia variedad de fuerzas militares y de armas para hacer frente a una diversidad de amenazas potenciales”. En cambio, el segundo se refiere a la dependencia fundamental de un concepto estratégico, un arma, un servicio o una región únicos. El monismo estratégico “presupone la capacidad de predecir y controlar las acciones de posibles enemigos”.²⁶

Estrategia del teatro de operaciones. La estrategia del teatro de operaciones consiste, en realidad, en el planeamiento operativo y el arte operativo, el planeamiento y la conducción de campañas. Ambos representan aspectos del nivel operativo, no estratégico, de la guerra.

Estrategia de servicio. La estrategia de servicio se refiere a lo que se describe mejor como “doctrina” o “concepto estratégico”. Huntington definió al último como “el elemento fundamental de un servicio militar, . . . su función o finalidad en la concreción de la política nacional”. El concepto estratégico de un servicio responde a una “pregunta elemental: ¿qué función cumple usted que obliga a la sociedad a asumir la responsabilidad por su mantenimiento?” Cuando se permite

que un único servicio desempeñe un papel independientemente decisivo para su propio concepto estratégico, el resultado es, por lo general, alguna forma de monismo estratégico.²⁷

La Estrategia como Guía para el Planeamiento de las Fuerzas: Desde los Requerimientos Estratégicos hasta las Características de las Fuerzas

La *estrategia* responde a la pregunta: ¿qué plan logrará mejor los fines de la seguridad nacional, dados los recursos escasos disponibles para la defensa? La respuesta a esta pregunta sirve de guía a la hora de planear las fuerzas militares del futuro. El objetivo del *planeamiento de las fuerzas* consiste en crear una *estructura de fuerzas para el futuro* que sea de la *magnitud correcta* y tenga la *composición correcta* (distribución de las fuerzas) a fin de alcanzar los *objetivos de seguridad* de la nación, a la luz del *entorno de seguridad* y de las *limitaciones de recursos*.

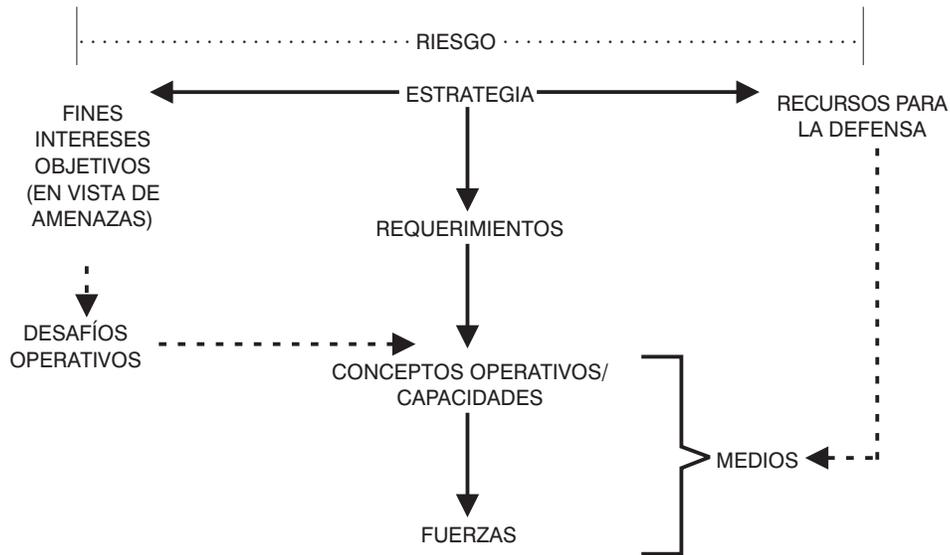
En principio, el planificador de fuerzas debe responder dos preguntas.²⁸ La primera: ¿qué capacidades necesitamos para cumplir los requerimientos de nuestra estrategia en vista del entorno de seguridad? La segunda: ¿cuál es la magnitud adecuada de la fuerza?, dicho de otro modo: ¿qué cantidad es suficiente? La lógica del planeamiento de las fuerzas es lo suficientemente clara respecto de la primera pregunta. Los planificadores desarrollan una estrategia definiendo un plan integral para alcanzar los fines de la política nacional. Identifican los desafíos operativos que deben superarse a fin de implementar la estrategia. Por último, determinan los conceptos operativos y las capacidades necesarias para superar los desafíos operativos y recomiendan proveer los fondos necesarios para financiar las fuerzas que aportarán dichas capacidades. La Figura 1 ilustra la estrategia (el nexo con el planeamiento de las fuerzas).

Por ejemplo, entre los requerimientos centrales de la estrategia de Estados Unidos, se incluyen la defensa de la patria, desarrollar el entorno de seguridad, la disuasión de la guerra convencional regional, la disuasión de una guerra nuclear, la proyección del poderío y la presencia en el exterior. La estrategia preferida establecería un orden de prioridad entre estos requerimientos.²⁹

Mediante el examen de puntos de vista alternativos respecto del entorno de seguridad, el planificador identifica problemas estratégicos y operativos reales que deben resolverse. Los obstáculos al logro de nuestros objetivos pueden denominarse *desafíos operativos*. Entre los más importantes se incluyen mantener nuestra propia seguridad de la información corrompiendo a la vez la del adversario, luchar contra los efectos de las armas de destrucción masiva, la ausencia de acceso a bases avanzadas y la resultante “tiranía de la distancia” que las fuerzas estadounidenses deben superar para proyectar su poderío, y la posible adopción de estrategias asimétricas anti-acceso por parte de posibles adversarios

8 La Estrategia y la Lógica del Planeamiento de Fuerzas

Figura 1
La Estrategia—el Nexo con el Planeamiento de las Fuerzas



como consecuencia de la proliferación de tecnología útil para fines militares. Otros desafíos podrían incluir la necesidad de lidiar con problemas de la población masiva, tales como las operaciones en terreno urbano, los refugiados y las epidemias.

El siguiente paso de este enfoque, y el más crítico, consiste en determinar las *áreas de competencia militar* a las que debe aspirarse para lograr los fines estratégicos, y luego identificar los *conceptos operativos* y las *capacidades* necesarias para superar los desafíos operativos en todo el espectro del conflicto. Estos desafíos podrían consistir en operaciones espaciales e información asimétrica, es decir, conflicto espacial y conflicto de información integrada e independiente; la ejecución simultánea de operaciones a distancias intercontinentales, el ataque de precisión de largo alcance; la defensa mediante misiles; la explotación de tecnología de “sigilo” (*stealth*), por ejemplo, operaciones basadas en la lucha aérea de “sigilo,” de largo alcance, dominada por sistemas sin intervención humana; operaciones terrestres distribuidas, de ataque profundo y no lineales; y la proyección del poderío basada en lo marítimo de tipo submarino y distribuido tanto de ataque como anfibio.³⁰

Una fuerza con los conceptos operativos y las capacidades necesarias para superar los desafíos operativos antes enunciados tendría ciertas *características*, muchas de las cuales diferirían de las características de la fuerza de hoy en día. Únicamente a modo de ejemplo, entre las características de fuerzas atrayentes, se incluyen la arquitectura de sistemas, la protección de los sistemas de

información, las operaciones de información, la automatización, las fuerzas en red, la capacidad de ejecutar ciclos operativos comprimidos, una “huella de logística pequeña” (*small logistics footprint*), movilidad, “sigilo”, velocidad, mayor alcance operativo y de ataque, y ataque de precisión.

En todo el proceso, el planificador debe evaluar constantemente el *riesgo*. El riesgo militar estratégico se manifiesta como: 1) *riesgo operativo* (¿cuál es el grado de preparación de la fuerza existente para derrocar a los adversarios?, que incluye el *rendimiento de las fuerzas* y la *sustentabilidad de las fuerzas*), 2) riesgo de *preparación de las fuerzas* (¿con qué precisión anticipan los planificadores los requerimientos militares futuros? y ¿se preparan para el futuro mediante la *transformación* o mediante la *protección o cobertura*?), y 3) riesgo de *capacidad financiera*.³¹

Para minimizar el riesgo, los planificadores deben, en la medida de lo posible, evitar los desequilibrios entre la estrategia y los factores respectivos. Por ejemplo, la estrategia debe ser adecuada para los fines establecidos por la política. La estrategia también requiere del elemento táctico adecuado para ser puesta en práctica. Por último, las fuerzas necesarias para implementar una estrategia deben estar financiadas, o bien se debe modificar la estrategia. Si no puede manejarse el riesgo generado por tales desequilibrios entre la política y la estrategia, entre la estrategia y las fuerzas y entre las fuerzas y el presupuesto, es necesario alinear mejor las variables. La Figura 1 grafica de manera ideal el vínculo fundamental entre la formulación de la estrategia y el planeamiento de las fuerzas.³²

¿Qué cantidad es suficiente?

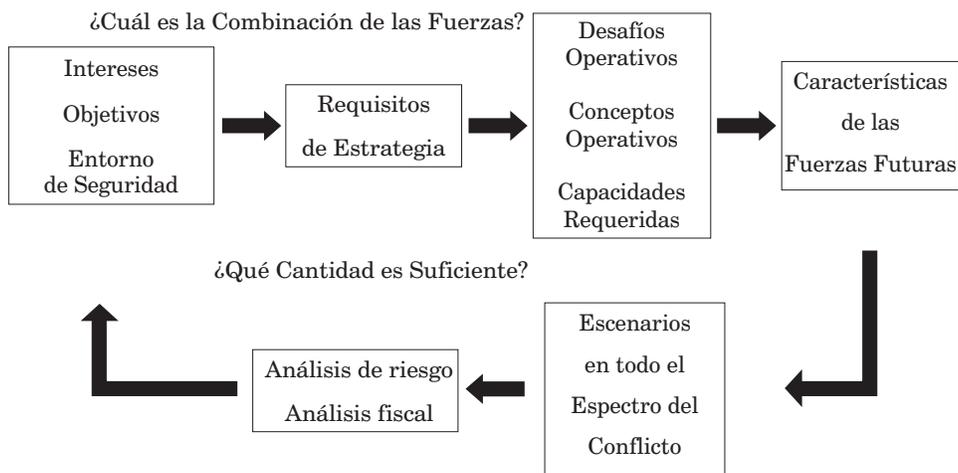
Sin embargo, aún habiendo identificado las características de la fuerza y la combinación de las capacidades necesarias de una fuerza futura transformada, todavía es necesario determinar la *magnitud* de la fuerza. Para ser útil en el mundo real, la estrategia debe implementarse en tiempo y espacio. Los planificadores de fuerzas no tratan nociones abstractas sino requerimientos reales relacionados con áreas geográficas y problemas reales capaces de afectar negativamente los intereses de Estados Unidos. Esto nos lleva a la segunda pregunta. ¿Cuál es la magnitud de la fuerza necesaria para ejecutar los planes de guerra? Esto requiere de cierta forma de “análisis de criterio”. En otras palabras, es necesario contar con una serie de escenarios para determinar “la cantidad necesaria”. Estos escenarios son ilustrativos y le permiten al planificador poner a prueba la fuerza ante una variedad de contingencias en todo el espectro del conflicto. El enfoque más común para establecer una medición de la dimensión de las fuerzas consiste en utilizar escenarios de guerra en teatros de operaciones, complementados por los posibles requerimientos para contingencias de menor escala. El producto de esta etapa se somete a un análisis fiscal y de riesgo. El

10 La Estrategia y la Lógica del Planeamiento de Fuerzas

resultado es una fuerza más próxima a la magnitud y combinación óptimas. La lógica de la planificación de fuerzas aparece ilustrada en la Figura 2.

El dimensionamiento de las fuerzas generalmente se basa en los requerimientos de guerra en el teatro de operaciones. Los planificadores determinan el resultado deseado en una guerra en el teatro de operaciones contra un opositor que posee capacidades exigentes. Mediante el uso de juegos de guerra dinámicos basados en modelos aceptados de guerra, los planificadores determinan las fuerzas necesarias al inicio de la campaña para alcanzar el estado final con un riesgo aceptable. La estructura total de las fuerzas es la necesaria para alcanzar el estado final en la cantidad de teatros que los planificadores consideran que deben abordarse de manera simultánea o casi simultánea. Desde la Segunda Guerra Mundial, pasando por la Guerra Fría (2 1/2 guerras, 1 1/2 guerras) hasta los años de Bush-Clinton (una medición de tipo “2-MTW” para la Fuerza Base, la fuerza resultante de la Revisión de Case-Cima y la fuerza resultante de la Revisión de Defensa Cuatrienal), éste fue el enfoque general utilizado por los planificadores de fuerzas para determinar la magnitud de la estructura de las fuerzas militares de Estados Unidos. Como secretario de defensa durante el gobierno de Clinton, el difunto Sr. Les Aspin desarrolló un enfoque muy directo para el dimensionamiento de las fuerzas en función de los antecedentes históricos: las fuerzas necesarias para triunfar contra Irak en 1991 y en Panamá en 1989. Sostenía que estos casos ofrecían mediciones en función de las cuales podían evaluarse las fuerzas actuales y futuras. Luego identificó cuatro estructuras ilustrativas de fuerzas con diferentes niveles de capacidad.

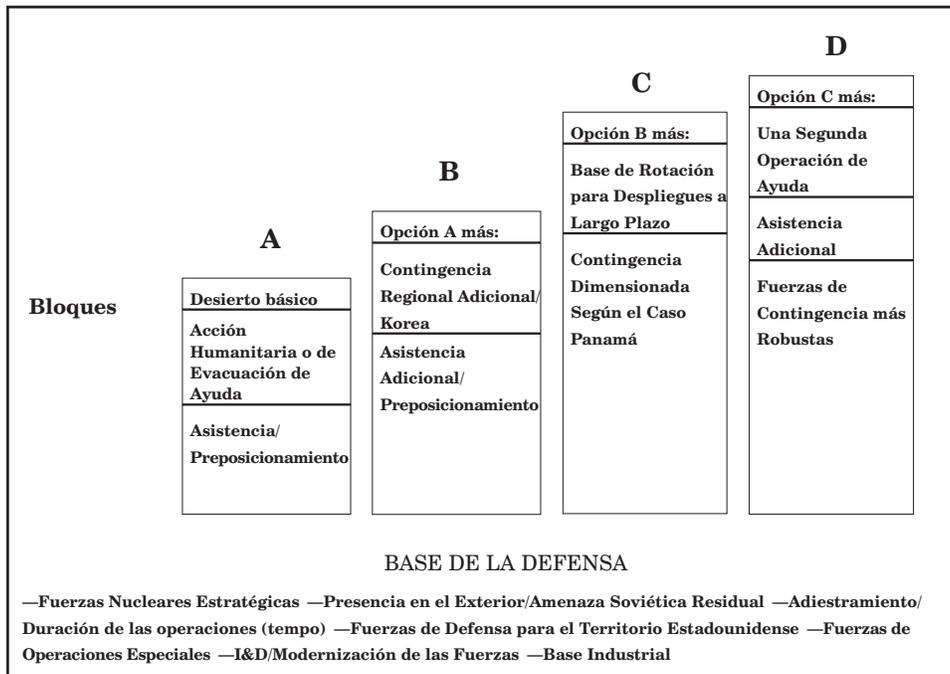
Figura 2
La Lógica del Planeamiento de las Fuerzas



La Figura 3 ilustra la metodología de Aspin.³³

Antiguamente, la medición basada en la guerra en el teatro de operaciones tenía el apoyo de los planificadores del Ejército y de la Fuerza Aérea. En cambio, los planificadores de la Armada preferían basar sus requerimientos no sólo en los requerimientos de la guerra en el teatro de operaciones, sino también en los requerimientos generados por una “presencia avanzada”. Este Enfoque se basa en la realidad estratégica de que un componente significativo de la estrategia de Estados Unidos deberá utilizar el instrumento militar en forma diaria, a fin de desarrollar el entorno de seguridad mediante el afianzamiento de las relaciones con los amigos y aliados y disuadiendo a los adversarios. En este caso, los planificadores se valen de un proceso iterativo que se basa en los intereses políticos y diplomáticos, los objetivos militares que apoyan tales intereses, las tareas militares necesarias para lograr el objetivo militar y, por último, los paquetes de fuerzas con las capacidades necesarias para ejecutar las tareas. El resultado de este proceso es la estructura de fuerzas necesaria para formar el entorno de seguridad a través de operaciones de presencia avanzada. Dependiendo de las limitaciones del presupuesto y de la estrategia, este

Figura 3
Cómo Utilizar los Bloques: la Defensa de 1997



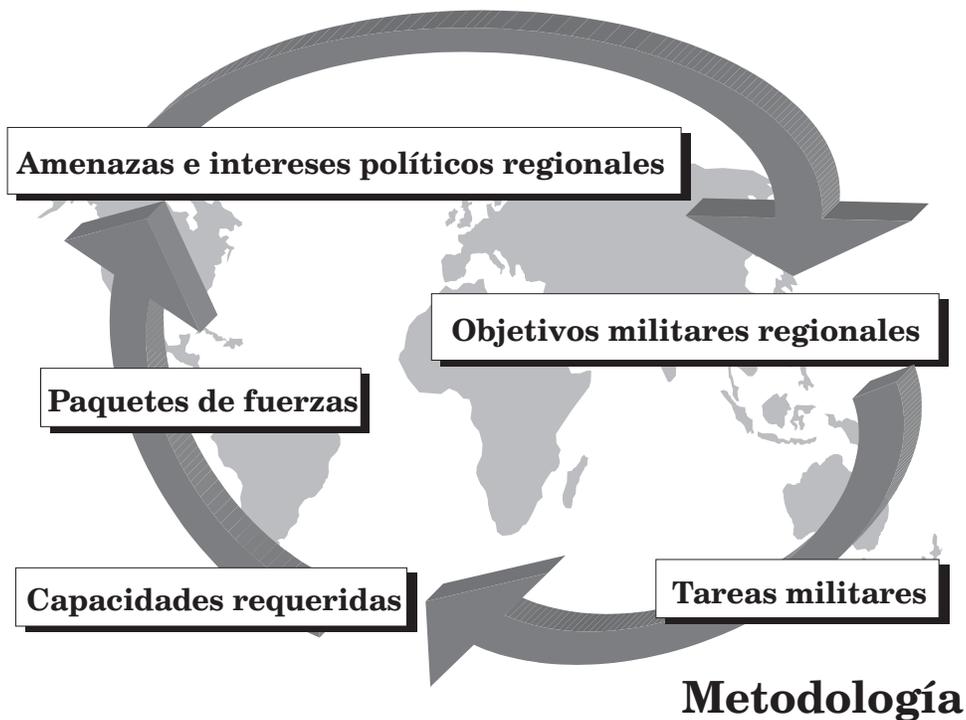
12 La Estrategia y la Lógica del Planeamiento de Fuerzas

requerimiento puede o no incluirse como una “misión incorporada menor”.³⁴ Esta metodología de planeamiento de las fuerzas aparece ilustrada en la Figura 4.

La Revisión de Defensa Cuatrienal de 2001 abandonó el estándar de “guerra en dos teatros de operaciones en épocas superpuestas” (“*two nearly simultaneous major theater war*” [2-MTW]) para medir la dimensión de las fuerzas. Esto no fue inesperado. La medición tipo 2-MTW había sido objeto de crítica durante cierto tiempo. Un eminente intelectual en temas de defensa la denominaba “destructora de estrategia”; otros la consideraban un obstáculo para la “transformación” de las fuerzas. No hay dudas de que el estándar 2-MTW se había convertido en algo más que en una herramienta burocrática para mantener las demandas de los comandantes combatientes regionales y del Servicio respecto del presupuesto de defensa y proteger los programas favorecidos de los comandantes combatientes y del Servicio. Sin embargo, el análisis mencionado sugiere que es necesario algún tipo de medición para poder determinar la dimensión de las fuerzas.³⁵

Puede ser que el problema con la medición de tipo 2-MTW no radicaba en la medición misma, sino en la manera en que era utilizada. Antes de la modificación efectuada por la Revisión de Defensa Cuatrienal de 2001, el planeamiento de

Figura 4
Intereses-Tareas Militares: Metodología



fuerzas comenzaba con la estrategia, como lo indica la lógica antes descrita, pero en ese momento los planificadores daban por sentado el uso de la medición de tipo 2-MTW desde el principio. La medición era “validada” por escenarios de fuerza sobre fuerza destinados a presentar el desafío más exigente para la fuerza. En base a este análisis, se identificaba una fuerza con capacidades cuantificables. Este resultado se sometía a un análisis adicional, incluso al análisis presupuestario, por parte de la Secretaría de Defensa, el Estado Mayor Conjunto, los comandantes combatientes y las fuerzas armadas a fin de que propusieran la combinación y dimensión de la fuerza.

Una vez sometido a juicio militar profesional, este resultado se convertía en el pedido de presupuesto del Departamento de Defensa, la lista ideal que podía o no ser financiada por el Congreso, dependiendo de si los servicios por separado lograban articular de manera efectiva los conceptos operativos que su fuerza solicitada emplearía para superar los desafíos operativos.

Este enfoque modifica un orden pre-establecido al llevar a la medición al inicio del proceso y al relegar los desafíos operativos y los conceptos operativos para el final. Un mejor enfoque consistiría en observar la lógica de planeamiento de fuerzas antes descrita (Véase la Figura 2). Según este Enfoque, el primer paso después de la estrategia consistiría en identificar los desafíos operativos por superar.

Si bien tiene sentido bajo las circunstancias abandonar el estándar 2-MTW tal como lo hizo el Pentágono, también pareciera darse el caso en que resulta inevitable el análisis de criterio. Un enfoque “basado en las capacidades”, tal como se ha sugerido anteriormente, es correcto, pero no puede indicar qué cantidad es suficiente a menos que lo cotejemos de alguna modo con el tiempo y el espacio geográfico en teatros reales y planes de guerra reales. De esta manera, conceptos tales como *Network-Centric Warfare (NCW)* [combinación de tácticas, técnicas y procedimientos emergentes que una fuerza total o parcialmente en red puede emplear para generar una ventaja bélica decisiva] se traducen en programas a los que se les puede asignar un presupuesto.

Algunas observaciones : en primer lugar, no se debería llegar a una conclusión a partir de ello respecto de que el planeamiento de las fuerzas es un proceso lineal simple y directo (un proceso con un inicio y un fin definidos). La realidad es que la planificación de las fuerzas es un proceso complejo, interactivo y paralelo, con múltiples factores que entran en juego en todo momento. Esto lo convierte en un desafío. El planeamiento de fuerzas en el mundo real no es un ejercicio teórico y abstracto. Las preguntas acerca de “¿qué capacidades necesitamos?” y “¿qué cantidad es suficiente?” no pueden servir como fundamento para la inversión, a menos que finalmente resuelvan algún problema práctico, estratégico u operativo en tiempo y en espacio geográfico.

En segundo lugar, el planeamiento de fuerzas es un arte inter-temporal. Los planificadores de fuerzas deben asegurarse de que se cumplan las demandas

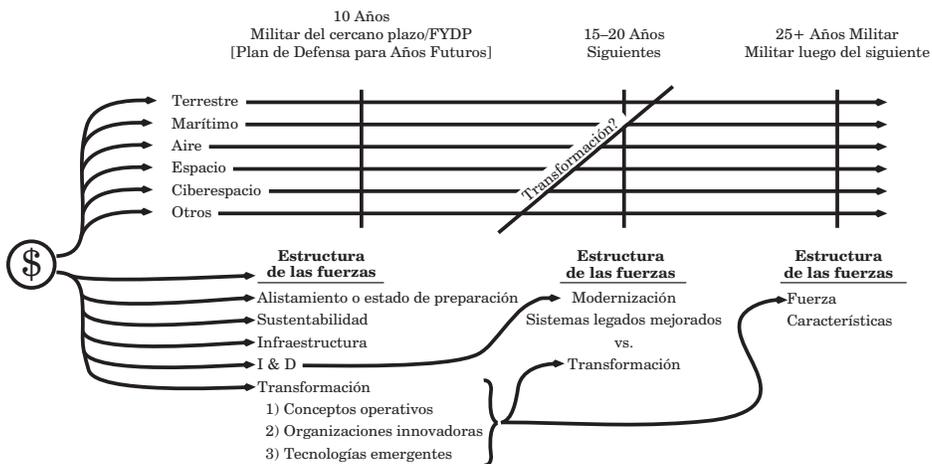
14 La Estrategia y la Lógica del Planeamiento de Fuerzas

operativas y estratégicas actuales mientras se preparan para un futuro que puede asemejarse al presente o diferir de éste de maneras inesperadas. A fin de minimizar los riesgos relacionados con la transformación, los planificadores pueden cubrirse.

La Figura 5 ilustra el carácter inter-temporal del planeamiento de las fuerzas. Indica de qué modo los planificadores de fuerza deben, actualmente, elegir en materia de asignación de recursos que reflejen la competencia entre capacidades terrestres, marítimas, aéreas, espaciales y ciberespaciales, tanto de hoy como del futuro. Deben reconocer que mejorar el estado de preparación y la sustentabilidad actuales y del cercano plazo o mantener una gran estructura de fuerzas en la actualidad debe hacerse a costa de la investigación y el desarrollo de tecnologías prometedoras y, por cierto, de la transformación en general.

En tercer lugar, en la práctica, las decisiones estratégicas siempre tienen que competir con las demandas de la política nacional o con lo que Samuel Huntington ha denominado “decisiones estructurales”. Éstas son elecciones “que se hicieron en la corriente de la política nacional”. La decisión estructural más importante se refiere a “la magnitud y distribución de los fondos puestos a disposición de las fuerzas armadas . . .”³⁶ Tal como lo ilustra el ejemplo del gobierno de Reagan antes citado, el estratega o el planificador de las fuerzas nunca puede pasar por alto las limitaciones presupuestarias. Por cierto, la realidad política indica algunas veces que los límites presupuestarios constituirán la principal influencia sobre el desarrollo de la estrategia y la estructura de las fuerzas.

Figura 5
Decisiones sobre Inversiones en Defensa:
El Arte Inter-temporal de la Planificación de las Fuerzas



Asimismo, los imperativos burocráticos y organizativos desempeñan un papel importante en las elecciones acerca de la estructura de fuerzas.³⁷

Conclusión: La Estrategia como Guía Para el Planeamiento de las Fuerzas

La evolución de la estrategia de Estados Unidos desde la Segunda Guerra Mundial ilustra el vínculo entre todos estos niveles de estrategia y estructura de fuerzas. Lo más importante es que esta evolución demuestra el modo en que la estrategia orienta el planeamiento de las fuerzas. Si bien los presupuestos de defensa han fluctuado con frecuencia, resultando fundamentalmente en un desequilibrio entre la estrategia y las fuerzas, siempre ha habido una relación constante entre la estrategia y el planeamiento de las fuerzas.

La estrategia está destinada a asegurar los intereses nacionales y lograr los objetivos de la política nacional mediante la aplicación de fuerza o la amenaza de fuerza. La estrategia es dinámica y cambia a medida que lo hacen los factores que la influyen. Los requerimientos estratégicos han evolucionado considerablemente desde que finalizó la Segunda Guerra Mundial.

La evolución de la estrategia militar en los últimos 50 años saca a la luz la interrelación existente entre los fines, los medios y el entorno de seguridad. Los posibles desequilibrios entre los fines y los medios generan riesgos. Si no pueden manejarse los riesgos generados por un desequilibrio de este tipo, deben reevaluarse y reducirse los fines, o incrementarse los medios o bien ajustarse la estrategia.

La formulación de la estrategia y el planeamiento estratégico son componentes críticos de la política de defensa. Sin una estrategia coherente y racional para guiar el planeamiento de las fuerzas, factores estructurales tales como los imperativos burocráticos y organizativos serán los que dominarán la asignación de los recursos para defensa, conduciendo a un resultado menos óptimo.

Notas

1. Para obtener un tratamiento excelente sobre los orígenes del pensamiento estratégico moderno, véase Azar Gat, *The Origins of Military Thought: From the Enlightenment to Clausewitz* (New York: Oxford University Press, 1989). Cf. los capítulos sobre Machiavello, Jomini y Clausewitz en Peter Paret, ed., *Makers of Modern Strategy* (Princeton: Princeton University Press, 1986).

2. Carl Von Clausewitz, *On War*, traducido y publicado por Michael Howard y Peter Paret (Princeton: Princeton University Press, 1976), pág. 128.

3. Clausewitz, *On War*, pág. 177.

4. Paul Kennedy, ed., *Grand Strategies in War and Peace* (New Haven: Yale University Press, 1991); Edward N. Luttwak, *Strategy: The Logic of War and Peace* (Cambridge: Harvard University Press, 1987).

5. Allan R. Millett y Peter Maslowski, *For the Common Defense: A Military History of the United States of America* (New York: The Free Press, 1984. Modificado y ampliado en 1994), pág. xiii.

6. Tengo una deuda con el Dr. Robert S. Wood, ex Decano del Centro de Estudios de Guerra Naval de la *Naval War College*, por esta formulación.

7. Por ejemplo, Luttwak, *Strategy*, considera a la estrategia como una manifestación de la "lógica paradójica". En su monumental obra *The Art of War in the Western World* (Urbana: University of Illinois Press, 1987), Archer Jones

16 La Estrategia y la Lógica del Planeamiento de Fuerzas

reduce la estrategia a una mera elección entre “persistir” e “invadir”. En *World Politics and the Evolution of War* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995) John Weltman explica la guerra en una versión simplista de la distinción que hizo Delbruck entre estrategias de aniquilación y agotamiento.

8. Williamson Murray y Mark Grimsley, “On Strategy,” en Murray y otros, eds., *The Making of Strategy: Rulers, States, and War* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), pág. 1; Clausewitz, *On War*, págs. 134–136.

9. Murray y Grimsley, págs. 7–20.

10. Clausewitz, *On War*, pág. 183.

11. Michael Howard, “The Forgotten Dimensions of Strategy,” *Foreign Affairs*, Vol. 57, N° 5, Verano (Summer) 1979.

12. Colin Gray, *Modern Strategy* (Oxford: Oxford University Press, 1999), págs. 23–44; Clausewitz, *On War*, págs. 131–132.

13. Colin Gray, “Inescapable Geography,” *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 22, N° 2/3, Junio / Septiembre 1999, pág. 169.

14. Mackubin Thomas Owens, “An Overview of U.S. Military Strategy: Concepts and History,” Chapter 28 of *Strategy and Force Planning* Faculty, eds. *Strategy and Force Planning*, 2nd ed. (Newport: Naval War College Press, 1997), págs. 391–394.

15. Mackubin Thomas Owens, “U.S. Maritime Strategy and the Cold War,” Chapter 8 of Stephen J. Cimbala, ed., *Mysteries of the Cold War* (London: Ashgate, 1999). La cita se encuentra en la pág. 167.

16. Entre los ejemplos representativos se incluyen Philip Odeen, *Transforming Defense: National Security in the 21st Century* (Washington, DC: National Defense Panel, Jan 1997); Joseph S. Nye, Jr. y Adm. William A. Owens, “America’s Information Edge,” y Eliot A. Cohen, “A Revolution in Warfare,” *Foreign Affairs*, Vol. 75, N° 2, Marzo/Abril 1996; y James Blaker, *Understanding the Revolution in Military Affairs: A Guide to America’s 21st Century Defense* (Washington, DC: The Progressive Policy Institute, 1997) y “The American RMA Force: An Alternative to the QDR,” *Strategic Review*, Vol. XXV, N° 3, Summer 1997.

17. Paul K. Van Riper y F.G. Hoffmann, “Pursing the Real Revolution in Military Affairs: Exploring Knowledge-Based Warfare,” *National Security Studies Quarterly*, Summer 1998; y Mackubin Thomas Owens, “Technology, the RMA, and Future War,” *Strategic Review*, Vol. XXVI, N° 2, Spring 1998. Para obtener un análisis acerca del peligro de adquirir un sistema antes del momento correcto, efectuado por un partidario de la transformación de la defensa, véase Andrew F. Krepinevich, Jr. Testimonio ante la Comisión de Seguridad Nacional de la Cámara Baja, subcomisiones de adquisiciones militares e investigación y desarrollo, 8 de octubre de 1998.

18. Andrew F. Krepinevich, Jr., *The Army and Vietnam* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986), págs. 164–193.

19. Samuel Huntington, *The Common Defense: Strategic Programs in National Politics* (New York: Columbia University Press, 1961), págs. 3–4.

20. Luttwak, *Strategy*, págs. 91–112, y “The Operational Level of War,” *International Security*, Vol. 5, N° 3, Winter 1980–81; Allan R. Millett, Williamson Murray y Kenneth Watman, “The Effectiveness of Military Organizations,” en Millett and Murray, eds., *Military Effectiveness* (Boston: Allen and Unwin, 1988), Vol. 1, págs. 3, 12–19.

21. Por ejemplo, véase Luttwak, *Strategy*, págs. 69–189.

22. Edward Mead Earle, ed., *Makers of Modern Strategy* (Princeton: Princeton University Press, 1943), pág. viii.

23. Barry R. Posen y Andrew L. Ross, “Competing Visions for U.S. Grand Strategy,” *International Security*, Vol. 21, N° 3, Winter 1996/97, págs. 5–53.

24. Colin S. Gray, *The Geopolitics of Super Power* (Lexington: The University Press of Kentucky, 1988); y *The Geopolitics of the Nuclear Era: Heartlands, Rimlands, and the Technological Revolution* (New York: Crane Russak, 1977).

25. Huntington, págs. 3–4. La categoría estratégica de Huntington se corresponde con el “modelo de decisión racional” de Graham Allison según el cual “[l]os gobiernos seleccionan la acción que maximizará las metas y los objetivos estratégicos”. Graham T. Allison, “Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis,” *American Political Science Review*, Vol. LXIII, N° 3, Septiembre 1969, pág. 694. La categoría estructural de Huntington comparte muchos de los atributos del modelo “organizativo” de Allison, que ve al actor en las decisiones nacionales como “una constelación de organizaciones aliadas libremente. . .” Allison, pág. 699.

26. Sobre el pluralismo estratégico y el monismo estratégico, véase Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State* (Cambridge: Harvard University Press, 1957), págs. 400, 418–427; Huntington, *The Common Defense*, pág. 264; Gordon W. Keiser, *The U.S. Marine Corps and Defense Unification, 1944–47: The Politics of Survival* (Washington, DC: National Defense University Press, 1982), págs. 121–122. Cf. Mackubin Thomas Owens, “The Hollow Promise of JCS Reform,” *International Security*, Vol. 10, N° 3, Winter 1985/86, págs. 106–108, “Goldwater-Nichols: A Ten-Year Retrospective,” *Marine Corps Gazette*, Diciembre 1996; y “The Use and Abuse of Jointness,” *Marine Corps Gazette*, Noviembre 1997.

27. Samuel Huntington, “National Policy and the Transoceanic Navy,” *United States Naval Institute Proceedings*, Vol. 80, N° 5, Mayo 1954, pág. 483. Cf. Gray, *Modern Strategy*, pág. 17, cuando compara la “capacidad” y el “efecto estratégico”.

28. Mackubin Thomas Owens, "How Much Is Enough? Force Sizing Without the Two-Major-War Standard," *Armed Force Journal International*, Junio 2001.
29. Respecto de la metodología aquí descrita, véase Michele A. Flournoy y Kenneth F. Mackenzie, Jr., "Sizing Conventional Forces: Criteria and Methodology," Chapter 6 of Michele A. Flournoy, ed., *QDR 2001: Strategy-Driven Choices for America's Security* (Washington, DC: National Defense University Press, 2001).
30. Por ejemplo, véase Michael Vickers, *Warfare in 2020: A Primer* (Washington, DC: Center for Strategic and Budgetary Assessments, 1996), pág. 1.
31. Véase Richard F. Mackenzie, Jr., "Assessing Risk: Enabling Sound Defense Decisions," Chapter 7 of Flournoy, ed., *Op. cit.*
32. Henry C. Bartlett y G. Paul Holman, Jr., "Strategy as a Guide to Force Planning," *Naval War College Review*, Vol. XLI, N° 4, Sequence 324, Otoño (Autumn) 1988, pág. 15.
33. Les Aspin, "An Approach to Sizing Conventional Forces for the Post-Soviet Era: Four Illustrative Options," reimpresso en Strategy and Force Planning Faculty, eds., *Strategy and Force Planning*, 3rd Edition (Newport: Naval War College Press, 2000). La figura aparece en la página 461.
34. Philip A. Dur, "Presence: Forward, Ready, Engaged," *U.S. Naval Institute Proceedings*, Junio 1994, reimpresso en *Strategy and Force Planning*, 3rd Edition. La figura aparece en la página 472. Véase también Mackubin Thomas Owens, "Why Planning Naval Forces Is Different," *Defense Analysis*, Vol. 9 N° 1, Mayo 1993.
35. Owens, "How Much Is Enough?" and "Oops! Maybe the Two-War Standard Made Sense After All," *National Review Online*, 10 de enero de 2003 (<http://www.nationalreview.com/owens/owens011003.asp>).
36. Véase la nota 19 más arriba.
37. Thomas Ricks y Anne Marie Squeo, "The Price of Power: Why the Pentagon Is Often So Slow To Pursue Promising New Weapons," *The Wall Street Journal*, 12 de octubre de 1999, pág. 1.